

GAGASAN PEMBENTUKAN PENGADILAN TANAH MENUJU HUKUM TANAH MANDIRI

by Aslan Noor

Submission date: 29-Jun-2020 03:20PM (UTC+0700)

Submission ID: 1351249657

File name: 27._Jurnal_Nasional_2009.GAGASANPEMBENTUKANPERADILANTANAH.pdf (287.68K)

Word count: 4692

Character count: 30673

GAGASAN PEMBENTUKAN PENGADILAN TANAH MENUJU HUKUM TANAH MANDIRI

(Suatu Telaahan Dari Berbagai Sudut Pandang Hukum mediasi, Reforma Agraria dan Kearifan Lokal)¹
(Oleh : DR ASLAN NOOR, SH, MH, CN)

A. PROBLEMA TANAH DI INDONESIA

Problema tanah di Indonesia termasuk sesuatu yang delematis dan dapat dikategorikan rawan. Banyaknya keluhan masyarakat yang terkena penggusuran atas tanah miliknya dengan dalil atau atribut pembangunan, lambatnya penanganan sengketa serta tidak jelasnya arah filosofi penyelesaian permasalahan tanah di berbagai jenis penanganan baik dalam *judiciary process* maupun melalui dading (mediasi) dengan dasar musyawarah, semakin menunjukkan pelik dan bepolemiknya kasus pertanahan di Indonesia dari masa ke masa.

Dalam negara hukum yang demokratis, seharusnya peraturan perundang-undangan dibuat setuntas mungkin. Artinya, penanganan permasalahan-permasalahan pertanahan dalam suatu sistemati jenis hukum telah teratur secara pasti, tepat dan terukur serta terkodifikasi dalam hukum materil dan formil, sebab kita menemukan hukum dalam bentuk konkret hanyalah dalam perundang-undangan. Sehingga, peraturan perundang-undangan tersebut langsung dapat dilaksanakan tanpa menunggu peraturan atau petunjuk teknis pelaksanaannya.

Secara faktual, sampai saat ini perkara peradilan di Indonesia didominasi oleh perkara tanah (hampir mencapai 88 %), dan hal itu telah berlangsung dalam durasi hampir tiga dasa-warsa tahun terakhir.²

¹Disampaikan Dalam Seminar Nasional “ *Meneropong Peran Strategis Kebijakan Pertanahan Dalam Menjembatani Kepentingan Negara, Investasi dan Pemegang Hak Atas Tanah*” Yang diselenggarakan Oleh Pusat Study Pembangunan Pertanahan Nasional (Pusbangtanas), Hotel Golden Beutique, Jakarta Tang 14, 1-2 Agustus 2008

²Muchsani, *Perbuatan Pemerintah Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Disertasi PPS UGM, Yogyakarta, 1997, Hal. 2-5

Dengan demikian, akan membatasi arogansi kewenangan petinggi-negerei ini untuk bersalah guna (*ten to corrupt*) baik dalam menegakkan dan mnegeban amanat pencari keadilan.³

Di Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, rata-rata pertaun sejak 1996 samapai sekarang tercatat 23 kasus mengenai ganti rugi, 11 kasus tentang penggusuran. Hal tersebut, semakin menunjukkan ¹⁴ bahwa tanah memegang peranan yang sentral dalam kehidupan dan perekonomian Indonesia yang bercorak agraris. Semakin bergejolak permasalahan tanah semakin meningkat penghargaan masyarakat akan tanah (*causa prima*) seiring dengan gejaolak pertumbuhan penduduk yang kian membludak dari tahun ke tahun. Dalam kurun waktu 30 tahun pertambahan penduduk hampir mencapai dua kali lipat (dua ratus persen). Sementara itu, tanah bukannya bertambah, yang pasti berkurang seiring penggunaan dan faktor bencana yang terus melanda bumi Indonesia di penghujung abad xx ini.

Berkaitan denga hal tersebut, **Sumitro Djojohadikusumo**⁴ mengungkapkan bahwa permasalahan tanah seperempat abad ke depan akan sampai pada titik yang paling gawat. Lebih lanjut beliau menyebutkan bahwa pada Tahun 1955 saja, tanah yang dimiliki kaum petani dianggap sudah tidak memadai lagi untuk menghidupi satu keluarga. Perlu diwaspadai, bahwa jumlah penduduk akan terus meningkat, sementara tanah yang tersedia tetap bahkan berkurang karena bencana, tragedi dan gangguan lingkungan lainnya sebagai inpact dari ulah perlakuan umat manusia yang tidak taat asas lingkungan (atau cenderung konsumtif dan destruktif untuk mengejar ekonomi belaka).

Penduduk di P. Jawa/Madura pada saat ini lebih dari pada 50 % dari populasi yang ada di kepulauan Indonesia. Tiap kilo meter persegi tanah Jawa/Madura diperkirakan mempunyai kepadatan penduduk lebih kurang 1000.⁵ Sangat wajar apabila pulau Jawa dan Madura dapat dikategorikan sebagai suatu pulau kota (*island city*). Lebih-lebih jika pertumbuhan penduduk dan perencanaan RTRW tidak dirancang sebagai usaha preventif. Gejala demikian semakin memicu meningkatnya penghargaan dan sekaligus permasalahan tanah bagi masyarakat.

³Muchsan, *Loc. Cit.*

⁴Sumitro Djojohadikusumo, *Ekonomi Pembangunan*, PT Pembangunan, Jakarta, 1980, Hal. 22

⁵Muchsan, *Loc. Cit.*

Bahkan dalam filsafat Jawa menyebutkan “*sadumuk bathuk sanyari bumi, kudu ditohi pati*”. Fenomena ini mendorong munculnya idiologi individualistik dalam sistem pemilikan tanah (cenderung liberalistik). Hal itu, secara faktual dapat dibuktikan sebagai berikut⁶ :

1. Pengaduan masyarakat terhadap permasalahan tanah yang masuk ke DPR-RI selama kurang lebih satu dasa-warsa tahun terakhir yang terbesar adalah kasus penggusuran
2. Perkara perdata yang masuk pada pengadilan negeri rata-rata pertaun adalah 81,25 % perkara tanah warisan, yang inti pokoknya tanah dan rumah

Permasalahan tanah yang membumi di Indonesia lebih dipicu pula oleh penegakan hukum tanah (*law enforcement*) yang kian hari kian menuai badai. Peradilan disinyalir seolah-olah mandul dalam menyelesaikan perkara tanah. Pada saat ini, gejala (fenomena) yang membumi adalah paradigma **menang-kalah** yang selalu menuansai penegakan hukum tanah di berbagai jenis peradilan ketimbang **benar dan salah**. Sering dalam praktik ditemukan putusan peradilan yang *overlaap*, ganda, *obscuur level*, *non executieble* dan lain sebagainya, yang berakibat terhadap lambatnya/ragunya aparat pelaksana dalam menindaklanjuti proses putusan tersebut, seperti proses pembatalan sertipikat, pelaksanaan eksekusi Hak Tanggungan (*parate executie*) dan lain sebagainya.

Peradilan bukan satu-satunya unsur penegak hukum di tanah air. Berkaitan dengan itu, **Koesnadi Hardjasoemantri** mengatakan bahwa ada yang kliru dari persepsi kalangan masyarakat, bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) dianggap hanyalah melalui *judiciary process* di lembaga peradilan saja. Perlu digarisbawahi, bahwa penegakan hukum (*law enforcement*) diselenggarakan melalui beberapa jalur dengan berbagai sanksi, seperti : sanksi administrasi, sanksi perdata dan sanksi pidana⁷.

Penegakan hukum (*law enforcement*) merupakan kewajiban dari seluruh masyarakat, oleh karena itu pemahaman tentang hak dan kewajiban menjadi sesuatu

⁶ *ibid*

⁷ **Koesnadi Hardjasoemantri**, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi kedelapan dan cetakan kedua belas, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, Hlm. 398-400

yang mutlak. Masyarakat bukan penonton bagaimana hukum ditegakkan, akan tetapi harus aktif berperan dalam penegakan hukum.⁸

Berkaitan dengan penegakan hukum, **Keith Hawkins** mengemukakan, bahwa *law enforcement* dapat dilihat dari dua sistem (strategi) sebagai berikut⁹:

1. *Compliance* yang diikuti dengan karakteristik *conciliatory style*, yaitu semacam remedial yang menerapkan metode *social repair and maintenance, assistance of people in trouble include what is necessary to ameliorate a bad situation*
2. *Sanctioning* diikuti dengan karakteristik *penal style*, yaitu sifatnya *accusatory* dan hasilnya *binary* yaitu *all or nothing, punishment or nothing*

Dalam penegakan hukum RTRW dan Hak Atas Tanah, seharusnya pengaturan (*regelen*), pengadministrasian (*bestuuren*) dan pengendalian (*toezichthouden*)lah yang terlebih dahulu dilakukan oleh pemerintah, baru kemudian penindakan (*sanctioning*) secara keperdataan. Sedangkan penyidikan serta pelaksanaan sanksi administrasi atau sanksi pidana merupakan bagian akhir (*sluitstuk*) dari penegakan hukum yang berkaitan dengan Penguasaan, Pemilikan, Pemanfaatan dan Penggunaan Tanah (P4T).

Yang penting, ada terlebih dahulu tindakan preventif berupa pengawasan atas pelaksanaan peraturan melalui instrument control yaitu piranti (dokumen) perijinan, sebagai wujud dari filosofi tertinggi pengelolaan pertanahan sebagai amanat konstitusional dalam pasal 33 a (3) UUD45, yaitu negara menguasai (*verorgangstate*) bukan negara memiliki (*domeinstaat*)¹⁰.

Pengawasan preventif dimaksud tertuju kepada pemberian penerangan dan saran serta upaya meyakinkan seseorang dengan bijaksana supaya beralih dari suasana pelanggaran ke tahap pemenuhan ketentuan peraturan. Dengan demikian, dalam penegakan hukum RTRW dan Hak Atas Tanah, upaya yang lebih dahulu dilakukan adalah yang bersifat compliance, yakni pemenuhan peraturan atau penegakan preventif.

Sandaran dan ajaran filsafati pengelolaan pertanahan berdasarkan ideologi Pancasila dan Pasal 33 a (3) UUD45 menjadi sesuatu yang penting dalam

⁸*Ibid*

⁹ **Keith Hawkins**, *Environment and enforcement*, Clarendon Press, Oxford, 1984, Hlm. 3-4

¹⁰ **Aslan Noor**, *Op cit*, Hlm. 34-356

mendudukan pengaturan dan praktik penegakan hukum tanah di Indonesia. Berkaitan dengan itu, **Jujun S. Suriasumantri** mengatakan, bahwa filsafat¹² sesungguhnya merupakan proses berfikir yang meliputi tiga unsur, yakni apa yang disebut benar dan apa yang disebut salah (lazim dinamakan logika), mana yang dianggap baik dan mana yang dianggap buruk (lazim dinamakan etika) serta apa yang termasuk indah dan apa yang termasuk jelek (lazim dinamakan estetika)¹¹.

Dari uraian di atas semakin menunjukkan bahwa penanganan permasalahan pertanahan dari waktu ke waktu tidak menyentuh sesuatu yang filsafati (dasar-dasar fundamental), sehingga cenderung mengedepankan unsur yuridis teknis dan yuridis administratif yang dibungkus dengan primatnya kekuatan dan atribut kekuasaan serta arogansi kewenangan yang amat kronis, tidak logis, tidak etis serta tanpa mengindahkan nilai-nilai yang hidup dan berkembang di masyarakat (*volkgeis*) atau sekarang lebih trand disebut *nilai-nilai kearifan lokal* dari dahulu hingga sekarang.

B. REKONSEPTUALISASI KEWENANGAN LEMBAGA PENAGANAN SENGKETA, KONFLIK DAN PERKARA TANAH DI INDONESIA

Pasal 19 ayat (1) UUPA menyebutkan, bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sedangkan Pasal 19 ayat (2) menyebutkan, bahwa pendaftaran tanah dalam ayat (1) pasal ini meliputi :

- a. pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
- b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sesungguhnya, jika dimaknai secara mendalam Pasal 19 UUPA tersebut, maka BPN secara administratif bertanggung jawab terhadap kebenaran data fisik dan data yuridis yang dimuat dalam sertifikat (cenderung ke kebenaran formal). Namun, secara yuridis material tentu harus diuji oleh pengadilan. Inilah yang disebut BPN

¹¹ **Jujun S. Suriasumantri**, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Sinar Harapan, Jakarta, 1985, Hal. 32

menjamin kepastian hukum, dan pengadilan mengadakan perlindungan hukum, yang tentunya terhadap data yang *valid* dan *sahih*.

Sebenarnya, di dalam hukum tanah (khususnya pendaftaran tanah), hal tersebut dikenal dengan asas negatif bertendensius positif. Artinya, Setiap data fisik dan data yuridis yang disajikan dalam buku tanah dan sertipikat harus dianggap benar sampai pengadilan memutus sebaliknya.

Secara praktik, pasal 19 UUPA mengalami masalah. Sebab, jika pemerintah menjamin kepastian hak yang terdaftar di kantor-kantor pertanahan, maka asas pendaftaran tanah di Indonesia bukan asas negatif, tetapi asas pendaftaran tanah positif.

Berkaitan dengan itu, **John Locke** mengatakan, ketika hak lahir seketika itu pula negara wajib melindunginya¹². Artinya, ketika sesuatu yang asasi lahir semua pihak (individu, masyarakat, bangsa dan negara) harus menghormati dan menjunjung tinggi keberadaannya.

Memahami semakin pelik dan konfleksnya permasalahan pertanahan, pemerintah melalui Perpres No. 10 Tahun 2006 membentuk satu ke deputian di bawah kewenangan Badan Pertanahan Nasional, yaitu Deputi Pengkajian Sengketa, Konflik dan perkara Pertanahan, yang bermaksud menangani permasalahan pertanahan yang kian hari kian berkuantitas dan berkualitas¹³. Dengan demikian, secara formal, terdapat minimal 4 kewenangan penanganan permasalahan pertanahan yang ada di Indonesia, yaitu : BPN, Pengadilan, Komisi II DPR-RI dan Komnas HAM, dan secara informal masih ada lembaga mediasi, adat dan lain sebagainya, yang menjelma sebagai nilai-nilai kearifan lokal.

Kehadiran ke deputian Pengkajian Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan pada Lembaga BPN (Badan Pertanahan Nasional), tidak bermaksud mencampuri urusan kewenangan peradilan, tetapi lebih kepada penanganan SKP jika pengadilan membutuhkan data yang aktual, konkret dan terregistrasi. Disamping itu,

¹² John Locke, *Two Treatises of Civil Government*, J.M. Dent & Sons Ltd., London, 1960, Hal. 77, Lihat juga **Aslan Noor**, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, Hlm. 24

¹³ Lihat *Sambutan Kepala BPN-RI dan Kepala Kepolisian RI Pada Pembentukan Tim Ad-hoc Penanganan Masalah Pertanahan Tanggal 24 Juli 2007 (Himpunan Pidato 2007 Kepala BPN-RI)*, Puskom & Humas BPN-RI, Jakarta, 2007, Hlm. 162-167

penyelesaian SKP dinuansai oleh substansi-substansi mediasi. Namun, jika para pihak yang berseteru tidak ada titik temu, lebih-lebih dalam kasus tanah yang berindikasi pidana (crime), tetap penyelesaiannya oleh lembaga peradilan yang relevan dan kompeten.

Dalam uraian tugas dan fungsi kedeputian SKP-BPN, dibedakan pengertian dan pelaksanaan **sengketa**, **konflik** dan **perkara** pertanahan. **Sengketa** dimaknai sebagai perbedaan kepentingan, pendapat, atau nilai antara orang-perseorangan atau perseorangan dengan badan hukum, badan hukum dengan badan hukum, atau dengan instansi pemerintah mengenai status tanah tertentu, status letak dan batas tanah tertentu, status penguasaan dan/atau kepemilikan tertentu, status alas hak tertentu, status keputusan tertentu yang berkaitan dengan pertanahan¹⁴

Konflik dimaknai sebagai perbedaan kepentingan, pendapat, atau nilai antar kelompok masyarakat, masyarakat hukum adat, masyarakat dengan badan hukum publik dan atau badan hukum privat, antar instansi pemerintah dan antar pemerintah daerah mengenai status tanah tertentu, status letak dan batas tanah tertentu, status penguasaan dan/atau kepemilikan tertentu, status alas hak tertentu, status keputusan tertentu yang berkaitan dengan pertanahan¹⁵

Perkara adalah sengketa atau konflik yang penanganannya dilakukan di Lembaga Peradilan¹⁶.

Secara implementatif, Kedeputian SKP-BPN telah membuat Peta Situasi Sengketa, Konflik dan Perkara Pertanahan, sebagai berikut : Jumlah kasusu tahun 2006-2007 tercatat sengketa sebanyak: 1.423 kasus, konflik sebanyak : 322 kasus, perkara sebanyak : 1065 kasus, dan total jumlah SKP sebanyak : 2810 kasus

Dalam penanganannya telah diupayakan melalui cara *Responsive, Responsible, Reliable, Sympathize & Tangible*, sebagai berikut¹⁷ :

1. Membangun peta permasalahan pertanahan dan Pengkajian Akar Masalah.
2. Membangun sistem loket pelayanan pengaduan sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

¹⁴ Lihat Pasal 1 Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang Badan pertanahan Nasional jo Peraturan Ka BPN No. 3 dn 4 Tahun 2006 Tentang SOTK Kanwil BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan di Daerah

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Sumber data, Kedeputian SKP-BPN-RI Tahun 2006-2007

3. Pemberdayaan daerah (Kanwil BPN Provinsi dan Kantor Pertanahan Kab/Kota) untuk menangani secara langsung kasus sengketa dan konflik pertanahan yang timbul di daerah masing-masing.

Selanjutnya telah pula dibangun Kesepakatan Bersama Kejaksaan, Kepolisian, Pembentukan Panitia Adhoc dengan BPN-RI, yang antara lain substansinya sebagai berikut¹⁸ :

1. Membangun persepsi yang sama tentang pemaknaan hukum pertanahan nasional
2. Mengembangkan komunikasi dan koordinasi dalam penanganan kasus pertanahan yang mempunyai indikasi tindak pidana
3. Menyelesaikan kasus pertanahan yang mempunyai indikasi tindak pidana dan permasalahan hukum di bidang perdata dan tata usaha negara sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

Icwal hasilnya, Bpn bersama tim adhoc yang dibentuk di seluruh provinsi dan tingkat kabupaten/kota telah menuntaskan sekitar 30 % kasus tersebut dalam priode tahun 2007-2008.

C. PERANAN HUKUM MEDIASI, KEARIFAN LOKAL DAN REFORMA AGRARIA DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA TANAH DI INDONESIA

1). Lembaga Mediasi

Lembaga mediasi mengutamakan musyawarah mencapai mufakat yang diprakasai lembaga yang profesional dan ahli dibidang penanganan sengketa pertanahan, yang ujung-ujungnya adalah damai. Jadi sandaran utama dan pertamanya adalah *dading*.

Dalam dunia peradilan, putusan *dading* dianggap paling ideal dalam mengatasi semua permasalahan pertanahan. Asal saja, pelaksanaanya tidak diikuti dengan unsur-unsur paksaan (*dwang*), tipuan (*bedrocht*) dan penyalahgunaan keadaan (*bedrong*). Oleh karena putusan *dading* (damai) baik secara teori maupun praktik sering menjadi introdusir utama dan pertama yang sering ditawarkan hakim jika hendak

¹⁸ Himpunan Pidato Kepala BPN-RI Tahun 2007, diterbitkan oleh Puskum & Humas BPN-RI, Jakarta, 2007, Hlm. 152-2002

membuka/menggelar perkara di berbagai jenis lembaga peradilan, dan oleh karena itu, satu-satunya putusan yang tidak ada upaya hukumnya adalah putusan damai (*dading*).

Mediasi berasal dari kata *media* yang dimaknai sebagai menengahi atas *something trouble*. Akhir-akhir ini, masyarakat banyak menempuh jalur mediasi dengan memanfaatkan kearifan lokal dalam menangani kasus-kasus pertanahan. Hal ini, semakin menunjukkan bahwa ada perasaan tidak puas jika masyarakat menempuh jalur *judiciary formal process* dalam menyelesaikan permasalahan pertanahan

Berkaitan dengan itu, **Hikmahanto Juwana** menyebutkan bahwa mediasi didasari oleh kemauan pihak yang berseteru untuk berdamai, yaitu tidakan masing-masing dalam menciptakan dan menjaga keseimbangan antara kebebasan dan ketertiban. Lebih lanjut beliau menyebutkan bahwa banyaknya masyarakat pencari keadilan menempuh jalur mediasi dalam penanganan permasalahan pertanahan, tidak terlepas dari keluhan-keluhan terhadap penegakan hukum, yang antara lain sebagai berikut¹⁹:

1. Aparat hukum terkena dakwaan korupsi atau suap
2. Mafia Peradilan marak dituduhkan
3. Hukum seolah-olah dapat dimainkan, dipelintir, bhkan hanya berpihak pada mereka yang memiliki status sosial yang tinggi
4. Penegakan hukum lemah dan kehilangan kepercayaan masyarakat
5. Masyarakat apatis, mencemooh dan melakukan proses pengadilan jalanan

2). Nilai-Nilai Kearifan Lokal

Selain mediasi yang berdasarkan pada musyawarah mufakat untuk mencari titik temu (damai), pendekatan lain dalam penanganan kasus tanah adalah dengan mengerahkan kemampuan dan keunggulan potensi lokal pada masyarakat hukum (*gemenschapen*) baik secara teritorial maupun pada masyarakat hukum (*gemenschapen*) genologi.

Pada masyarakat heterogen seperti di kota-kota besar, hal ini tidak membawa kontribusi besar, namun pada tatanan masyarakat homogen seperti di pedesaan sangat terasa. Kemampuan Pimpinan dan sesepuh atau pengurus adat/masyarakat seperti

¹⁹**Hikmahanto Juwana**, *Penegakan Hukum Dalam Kajian Law and Development Problem dan Fundamen bagi Solusi di Indonesia*, Disampaikan dalam Pidato Ilmiah Dalam rangka Dies Natalis UI ke-56 (Diktat Kuliah PPS S2 Ilmu Hukum UI), Jakarta, 2008, Hlm. 1

masyarakat hukum ulayat yang juga melibatkan muspida daerah di Sumatera Barat dalam memecahkan persoalan tanah ulayat kaum, ulayat suku dan ulayat nagari sangat efektif dirasakan.

Provinsi Sumatera Barat memiliki ranking kedua setelah DKI persoalan kasus tanah di Indonesia. Pada Tahun 2007 kasus tercatat sebesar 1324 kasus, selesai 621 kasus, dan tersisa 703 yang belum tuntas. Hal ini menunjukkan bahwa program mediasi dengan pendekatan kearifan lokal mengekspresikan signifikansi pemecahan kasus dalam setahun.²⁰

Demikian pula di Provinsi Bali, sesepuh adat dan pengurus tetua masyarakat laskar Bali yang diprakasai unsur muspida, dirasakan sangat efisien dan efektif dalam menangani kasus pertanahan.

Dari uraian di atas, semakin menunjukkan bahwa program mediasi dengan pendekatan kearifan lokal semakin baik, efektif dan memenuhi rasa keadilan masyarakat dalam menangani berbagai kasus tanah yang bersifat konflik dan sengketa.

3). Reforma Agraria

Disamping mediasi dengan pendekatan kearifan lokal bagi penyelesaian persoalan tanah yang muncul, terdapat satu lagi program pemerintah, rakyat, bangsa dan negara yang diamanatkan oleh konstitusi melalui Pasal 33 a (3) UUD45, yaitu pelaksanaan **Reforma Agraria**²¹

Program Pembaruan Agraria Nasional (Reforma Agraria) serta penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan, telah menjadi agenda pemerintah sebagaimana disampaikan dalam pidato politik Presiden RI awal tahun 2007.

²⁰ Lihat Laporan Pekerjaan Kantor Wilayah BPN Provinsi Sumatera Barat, Tgl. 11 Juli Tahun 2008, dalam acara Rakernas BPN-RI, Hotel Agro Wisata Gunung Mas, Cisarua-Bogor 7-12 Juli 2008, Hlm. 24

²¹ Dalam Pasal 10 a (1) dan (2) UUPA, dirumuskan suatu asas yang pada dewasa ini menjadi dasar bagi bangsa di dunia untuk mengadakan perubahan struktur mendasar terhadap ketimpangan Penguasaan, Pemilikan, Pemanfaatan dan Penggunaan Tanah (P4T), yaitu *agrarian reform (landreform plus access reform)*, Lihat pula Poin II huruf (7) Penjelasan UUPA.

Secara konseptual, tidak ada pemerintah yang ingin melihat rakyatnya sengsara²², yang ada adalah, bahwa pemerintah dibentuk untuk mensejahterakan rakyatnya.

Dalam Pembukaan UUD45 tersirat makna²³, bahwa pemerintah dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Kemudian, akses untuk pencapaian kesejahteraan rakyat tersebut salah satunya yang terpenting adalah tanah sebagaimana diamanatkan Pasal 33 a (3) UUD45. Dengan demikian, tanah disamping sebagai perekat bangsa, berfungsi pula untuk kesejahteraan.

Amanat konstitusional yang dituangkan dalam Pasal 33 a (3) UUD45 tersebut yang menyatakan bahwa tanah untuk kesejahteraan rakyat, hendak diwujudkan melalui suatu program besar bangsa dan negara yang disebut *Agrarian Reform* sebagaimana disebutkan pada Poin II angka 7 Penjelasan UUPA, yang dalam praktik UUPA selama ini disebut dengan istilah *Landreform*.

Ketetapan MPR-RI Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam⁶ mengamanatkan kepada pemerintah, antara lain agar melaksanakan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah (landreform) yang berkeadilan dengan memperhatikan kepemilikan tanah untuk rakyat serta menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya alam yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik dimasa mendatang guna menjamin terlaksananya penegakan hukum (*Law Enforcement*).²

Lebih lanjut ketentuan tentang Agrarian Reform diatur dalam Keputusan MPR-RI Nomor 5/MPR-RI/2003 tentang Penugasan kepada Pimpinan MPR-RI untuk menyampaikan saran atas pelaksanaan putusan MPR-RI oleh Presiden, DPR, BPK, MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003, memerintahkan kepada Presiden dan DPR untuk melaksanakan Pembaruan Agraria, antara lain menyelesaikan berbagai konflik dan permasalahan di bidang agraria secara proporsional dan adil, mulai dari permasalahan hukumnya sampai dengan implementasi di lapangan, menyusun peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pembaruan agraria,

²² Sri Soemantri M., *Teknik Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987

²³ Lihat Alinea Ke-empat Pembukaan UUD45

² dan mempermudah pemberian akses tanah terhadap masyarakat kecil, khususnya petani.

⁹ Pasal 2 ayat (2) UUPA, Negara diberikan kewenangan untuk:

- a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa;
- b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
- c. Menentukan dan mengatur perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

¹¹ Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional RI. Dengan demikian BPN merupakan instansi pemerintah sebagai pelaksana kewenangan Pasal 2 ayat (2) UUPA dan sekaligus menjadi pelaksana Pembaharuan Agraria sebagaimana diamanatkan TAP IX/MPR/2001.

¹ Presiden RI dalam Pidato Politik Awal Tahun 2007 pada tanggal 31 Januari 2007 menyatakan secara tegas bahwa *Tanah untuk Keadilan dan Kesejahteraan Rakyat*. Sebagai implementasinya, Presiden RI telah mencanangkan program Reforma Agraria, yang dalam pelaksanaannya disebut Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN)²⁴.

Dalam rangka mewujudkan Tanah untuk Kesejahteraan Rakyat yang berkeadilan, prinsip-prinsip pengelolaan pertanahan harus: (1) memberikan kontribusi nyata dan melahirkan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat; (2) meningkatkan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dalam kaitannya dengan penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; (3) menjamin keberlanjutan system kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi akan datang pada sumber-sumber ekonomi masyarakat dan tanah; dan (4) berkontribusi nyata dalam menciptakan tatanan kehidupan bersama secara harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa dan konflik pertanahan di seluruh tanah air dan menata sistem pengelolaan yang tidak lagi melahirkan sengketa dan konflik di kemudian hari²⁵.

²⁴ Himpunan Pidato Kepala BPN-RI Th. 2007, *Loc. Cit*

²⁵ *Ibid*

Sehubungan dengan prinsip-prinsip pengelolaan pertanahan tersebut, Badan Pertanahan Nasional R.I. telah merumuskan 11 Agenda Prioritas sebagai berikut:

1. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional R.I.
2. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran tanah, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia
3. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah
4. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik di seluruh tanah air
5. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan secara sistematis
6. Membangun Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia
7. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat
8. Membangun basis data penguasaan dan kepemilikan tanah skala besar
9. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan pertanahan yang telah ditetapkan
10. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional R.I.
11. Mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum dan kebijakan pertanahan.

Sebagai langkah strategis untuk mewujudkan 11 Agenda Prioritas di atas, perlu secara khusus percepatan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) dan penanganan sengketa, konflik dan perkara pertanahan.

¹ Program Pembaruan Agraria Nasional merupakan upaya bersama seluruh komponen bangsa untuk menata kembali struktur kepemilikan, penguasaan, penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai dengan prinsip tanah untuk kesejahteraan rakyat yang berkeadilan. ¹⁰ Namun demikian, dalam pelaksanaannya tidak tertutup kemungkinan dapat menimbulkan potensi sengketa dan masalah baru yang tidak kita inginkan bersama. Kemungkinan potensi sengketa dimaksud bisa lahir akibat kekurangpahaman kita bersama terhadap pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional. Permasalahan

tersebut dapat timbul antara lain dalam penetapan obyek dan subyek, pengalokasian tanah, serta pemberian hak atas tanah dan pendaftarannya²⁶.

D. URGENSI OTONOMI PERADILAN TANAH MENUJU HUKUM TANAH MANDIRI (Suatu Kajian Antara Peluang dan Tantangan)

Gaung Otonomi yang secara yuridis formil telah bergulir sejak Tahun 1999, mengekspresi dan sekaligus menginspirasi perlunya kekhususan dalam penanganan berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yang dikelola secara profesional, proporsional, konkret dan bertanggung jawab. Sejak hukum tanah keluar dari wilayah rejim hukum perdata (sejak diundangkannya UU No. 5 Th. 1960 tentang UUPA tanggal 24 September 1960), seharusnya telah tersedia wadah peradilan tersendiri seperti Peradilan Agama (UU No. 7 Th. 1981), Tata Usaha Negara (UU No. 5 Th. 1986) dan Peradilan HAM (UU No. 39 Th. 1999). Namun, persoalan tanah yang kian memuncak tidak demikian halnya, oleh karena itu tanah tetap berpolemik dan susah dipecahkan melalui peradilan umum (Peradilan perdata, pidana, PTUN maupun Peradilan Agama)

Hukum tanah terletak diantara wilayah/kompetensi rejim hukum administrasi negara dan wilayah/kompetensi rejim hukum perdata. Namun, dari in pact yang meluas, hukum tanah bisa memasuki wilayah/kompetensi rejim hukum pidana dan hukum agama (khususnya perihal pewarisan).

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa hukum tanah merupakan resistensi dari hukum publik dan hukum privat. Sehingga dalam pengembangannya sering mengalami pasang surut, *obscur* dan sulit menjamin kepastian. Dalam keadaan demikian, yang mesti dibenahi bukan saja hukum materialnya tetapi juga hukum formal atau hukum acaranya.

Sebenarnya, ketika Buku II KUHPdt dicabut yang ditandai dengan terbitnya UU keramat yang pionaris di Indonesia, yaitu UU No. 5 Th. 1960 (yang lebih dikenal dengan UUPA), telah mengisyaratkan signal, bahwa urusan pertanahan termasuk unik. Karena itu, tanah tidak lagi tunduk pada hukum benda sebagaimana diatur dalam KUHPdt. Benda tanah sangat unik, sakral dan non komiditi. Benda tanah memiliki multy aspek (poleksosbud dan agama) dan *multy function*.

²⁶*Ibid*

Sebagai penganut system hukum eropa continental, Indonesia harusnya sejak dulu sudah memisahkan peradilan tanah dari peradilan umum seperti berpisahnya rejim hukum tanah dari hukum perdata. Dalam pemecahan kasus tanah, yang menggejala adalah tidak mampunya peradilan umum menciptakan keadilan yang diminta para pihak yang berperkara dikarenakan tanah memiliki multy aspek, multy law dan multy dimensi. Hal ini, dianggap mendesak. 48 tahun keberadaan UUPA, belum juga mampu memecahkan persoalan tanah, karena memang membutuhkan hukum acara yang khusus.

Menyadari dan menangkap signal pembentukan Kedeputian SKP pada BPN-RI melalui Perpres No. 10 Tahun 2006 tentang Badan pertanahan Nasional, semakin menunjukkan isyarat bahwa stagnaan perkara di peradilan membutuhkan penanganan yang khusus, yang memungkinkan semaua kalangan puas akan hasilnya. Mengingat pelik dan rumitnya permasalahan pertanahan, dan mencermati kuantitas serta kualitas kasuss terus berkembang daru tahun ke tahun, serta sulitnya hukum tanah dikodefikasi atau menjelma menjadi hukum mandiri dalam teori dan praktik, sudah sepantasnya UUPA dan perangkatnya punya hukum acara sendiri, yang unik dan senafas dengan roh tanah yang dianggap multy dimensi²⁷

E. PENUTUP

1. Kesimpulan

Sering dijumpai kasus tanah berakhir di peradilan perdata, awal memasuki peradilan pidana, PTUN dan PN Agama. Artinya, sampai hari ini hukum tanah tersebut belum bisa mandiri. Apalagi, nawaitu para pembela keadilan itu sendiri cenderung menang kalah ketimbang benar salah.. Kalau sudah demikian, kasus tanah tidak akan pernah memperoleh perlakuan adil dan tuntas. Sebab, semua celah bisa menjadi peluang untuk memutarbalikkan keadilan itu sendiri.

48 tahun keberadaan UUPA dan 38 tahun keberadaan UU No. 14 Th. 1970 tentang Kehakiman, yang kedua-duanya seharusnya seiring dan sejalan dalam menanngani kasus dan perkara tanah, malah terlihat berjalan sendiri-sendri. Dalam keadaan demikian, kasus

²⁷ **Aslan Noor**, *Mendesak Pembentukan Pengadilan Tanah*, Mingguan Kriminal Edisi Ke 310 (21-27 Juli 2005, Hlm. 26

tanah bukannya berkurang malah dari tahun ke tahun semakin bertambah baik kuantitas maupun kualitasnya.

Dalam suatu dies natalis UI ke-56, **Hikmahanto Juwana** mempostulatkan gambaran problematika penegakan hukum di berbagai jenis peradilan di Indonesia, sebagai berikut :

- a. Problem pada pembuatan peraturan perundang-undangan, bahwa pembuat UU tidak memperhatikan secara cermat apakah aturan yang dibuat dapat dijalankan atau tidak (efektifitas hukum), dan peraturan yang dibuat tidak realistis, sehingga sulit untuk diterapkan
- b. Masyarakat, terutama di kota besar selalu berupaya untuk menang dan terhindar dari hukuman. Sehingga, cenderung melihat kepada menang kalah ketimbang benar dan salah, dan Penegakan hukum rentan sebagai komoditas politis
- c. Penegakan hukum cenderung diskriminatif dan euweuh pakeuweuh, penegakan hukum dilakukan secara diskriminatif, seperti tersangka koruptor dan tersangka pencuri sendal akan mendapat perlakuan dan sanksi yang berbeda. Artinya, status sosial yang tinggi akan diperlakukan istimewa oleh aparat.
- d. Lemahnya kualitas dan integritas SDM, diawal indonesia merdeka proresi hakim dan jaksa sangat terhormat. Tidak sedikit diantara mereka menjadi guru besar di berbagai universitas. Wajah hukum mulai tercoreng ketika investasi mulai memasuki dunia bisnis Indonesia, gaji besar pengacara seolah-olah menghalalkan segala cara
- e. Advokat tau hukum versus advokat tau koneksi, menurut Amir Samsudin, dapat didikan anantara advokat yang ideal dan yang nekad²⁸ atau advokat yang tau hukum dan yang tau hakim, jaksa, polisi. Pendek kata, advokat yang memiliki koneksi
- f. Keterbatasan anggaran, penganggaran bagi infrastruktur penegak hukum oleh negara tidak dianggarkan secara memadai, seperti institusi pengadilan yang seharusnya menunjukkan kewibawaan melalui bangunan gedung dan ruang persidangan malah banyak yang memprihatinkan bahkan ukuran yang tidak sebanding dengan keankerannya

²⁸ **Amir Samsudin**, *Antara Pengacara Nekat dan Sukses*, Kompas, Hlm. 10, dapat diakses di <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0512/05/opini/2267269.htm>.

- g. ⁴ Penegakan hukum oleh media masa, yaitu adanya dampak yang timbul tenggelamnya penegakan hukum dalam suatu kasus seolah bergantung pada media masa. Khususnya kontrol publik terhadap netral-tidaknyanya pemberitahuan, dan lain sebagainya

2. Rekomendasi

Perpaduan sikap mental, skill dan kemampuan profesional aparat penegak hukum pada umumnya dituntut agar di atas rata-rata (*excellent*), sebab ditangan merekalah keadilan akan terwujud.

Sebagai benteng terakhir tempat orang mencari keadilan, akan mudah ternoda apabila sikap dan pola serta kemampuan ilmiah aparat di bawah standart. Oleh karena kasus tanah, pelik, berpolemik, unik dan rentan memicu konflik, tragedi dan pada gilirannya bencana, perlu digagas peradilan yang berdiri sendiri tanpa campur tangan peradilan umum agar keputusan dan penegakannya gamblang, fenomenal dan tetap menjaga nilai-nilai keadilan.

⁵ F. DAFTAR PUSTAKA

Amir Sjamsudin, *Antara Pengacara Nekat dan Sukses*, Kompas, dapat diakses di <http://www.kompas.com/kompascetak/0512/05/opini/2267269.htm>

Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau Dari Ajaran Hak Asasi Manusia*, Mandar Maju, Bandung, 2006

_____, *Mendesak Pembentukan Pengadilan Tanah*, Mingguan Kriminal Edisi Ke 310 (21-27 Juli 2005)

Hawkins, Keith, *Environment and enforcement*, Clarendon Press, Oxford, 1984

Kepala BPN-RI, *Himpunan Pidato 2007 Kepala BPN-RI*, Puskom & Humas BPN-RI, Jakarta, 2007

Jujun S. Suriasumantri, *Filsafat Ilmu Sebuah Pengantar Populer*, Sinar Harapan, Jakarta, 1985

⁸ **Koesnadi Hardjosoemantri**, *Hukum Tata Lingkungan*, Edisi kedelapan dan cetakan kedua belas, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 200

Locke, John, *Two Treatises of Civil Government*, J.M. Dent & Sons Ltd., London, 1960

Muchsan, *Perbuatan Pemerintah Dalam Memperoleh Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Disertasi PPS UGM, Yogyakarta, 1997

Sri Soemantri M ., *Teknik Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987

Sumitro Djojohadikusumo, *Ekonomi Pembangunan*, PT Pembangunan, Jakarta, 1980

Hikmahanto Juwana, *Penegakan Hukum Dalam Kajian Law and Development Problem dan Fundamen bagi Solusi di Indonesia*, Disampaikan dalam Pidato Ilmiah Dalam rangka Dies Natalis UI ke-56 (Diktat Kuliah PPS S2 Ilmu Hukum UI), Jakarat, 2008

GAGASAN PEMBENTUKAN PENGADILAN TANAH MENUJU HUKUM TANAH MANDIRI

ORIGINALITY REPORT

15%

SIMILARITY INDEX

16%

INTERNET SOURCES

3%

PUBLICATIONS

10%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1

garasi.in

Internet Source

3%

2

repository.ipb.ac.id

Internet Source

2%

3

Submitted to Universitas Negeri Surabaya The State University of Surabaya

Student Paper

1%

4

www.scribd.com

Internet Source

1%

5

id.scribd.com

Internet Source

1%

6

repository.unhas.ac.id

Internet Source

1%

7

blog.isi-dps.ac.id

Internet Source

1%

8

ejournal.unsrat.ac.id

Internet Source

1%

9	eprints.undip.ac.id Internet Source	1%
10	rezaadityaug.blogspot.com Internet Source	1%
11	perpustakaan.bpn.go.id Internet Source	1%
12	intansyefira05.wordpress.com Internet Source	1%
13	Submitted to Udayana University Student Paper	1%
14	law.uii.ac.id Internet Source	1%

Exclude quotes On

Exclude matches < 1%

Exclude bibliography On